

N° 444849 Syndicat national des journalistes et Ligue des droits de l'Homme  
N° 445063 Confédération Générale du Travail et Syndicat national des journalistes CGT  
N° 445355 Union syndicale Solidaires, Syndicat de la magistrature, Syndicat des avocats de France et Association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture  
N° 445365 M. Jérôme G...

10ème et 9ème chambres réunies  
Séance du 26 mai 2021  
Décision du 10 juin 2021

## CONCLUSIONS

### M. Laurent Domingo, rapporteur public

Le 16 septembre 2020, le ministre de l'intérieur a publié le Schéma national du maintien de l'ordre. Il s'agit d'un document de 29 pages qui, comme son nom ne l'indique pas exactement, porte sur les modalités du maintien de l'ordre public à l'occasion des manifestations sur la voie publique. Son élaboration avait été initiée en juin 2019, dans un contexte d'évolution des caractéristiques de ces manifestations, marquées en particulier par des actes de violence, et donc d'un besoin d'adaptation de la doctrine de l'Etat en ce qui concerne le maintien de l'ordre public<sup>1</sup>. Il intervient aussi dans un contexte de dégradation des relations entre les forces de l'ordre et les journalistes, sur lesquelles la commission présidée par Jean-Marie Delarue vient récemment de formuler des propositions (rapport du 2 avril 2021).

Ce schéma comprend trois parties portant respectivement sur la liberté de manifester, la protection des manifestants, et les actions contre les auteurs de violences qui œuvrent pour que dégénèrent les manifestations. Il traite, sans n'avoir aucune vocation à être exhaustif, notamment de la communication avec les organisateurs et les manifestants, la place des journalistes, les contrôles préventifs, la technique de l'encerclement, la dispersion des attroupements, l'identification et l'interpellation des auteurs d'infractions ou encore l'usage des armes de force intermédiaire.

**I. A.** Plusieurs associations ou organisations syndicales (le Syndicat national des journalistes, la Ligue des droits de l'Homme, la Confédération Générale du Travail et le Syndicat National des Journalistes CGT, l'Union syndicale Solidaires, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France et l'Association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture) vous demandent d'annuler quelques paragraphes de ce schéma national. Leur intérêt à agir n'est pas contesté en défense par le ministre de l'intérieur et n'est pas contestable, ne serait-ce que

---

<sup>1</sup> Sur le sujet, v. Rapport du Défenseur des droits, « Le maintien de l'ordre au regard des règles déontologiques », décembre 2017 ; Rapport de commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre, 20 janvier 2021 (n° 3786).

parce que ces requérants défendent les droits des journalistes ou ont vocation à organiser des manifestations ou y assister. Certaines organisations requérantes sont en outre intervenantes au soutien des autres requêtes. Vous pourrez admettre ces interventions<sup>2</sup>.

Un particulier vous a également saisi, en se prévalant de sa qualité d'observateur des manifestations pour l'Observatoire parisien des libertés publiques, structure créée conjointement par la Fédération parisienne de la LDH et le Syndicat des avocats de France, ce qui permet de lui reconnaître un intérêt à agir.

Notons enfin que certaines parties avaient présenté des référés, qui ont été rejetés faute de démonstration d'une situation d'urgence, en l'absence d'atteinte grave et immédiate aux conditions d'exercice de la profession de journaliste (JRCE, 27 octobre 2020, n°s 444876, 445055 et n° 445369 ; 23 décembre 2020, n° 447876).

**I. B.** Juridiquement, ce Schéma national du maintien de l'ordre est un document atypique. C'est la première fois que le ministre de l'intérieur édicte un tel Schéma<sup>3</sup>, lequel n'est exigé ni par la loi, ni par un règlement. Le Schéma, qui est annexé à une circulaire adressée aux préfets de départements, aux préfets de police, au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au DGPN et au DGGN<sup>4</sup>, se présente essentiellement et fondamentalement comme une série d'instructions à l'attention de l'ensemble des forces de maintien de l'ordre. Mais il va aussi un peu plus loin, en fixant des règles générales d'organisation et de fonctionnement des services à qui il s'adresse au sens de votre jurisprudence Jamart (Section, 7 février 1936, Jamart, n° 43321, p. 172 et au GAJA). Enfin, il s'apparente aussi à des lignes directrices par lesquelles le ministère de l'intérieur fait connaître au public sa doctrine.

Certaines des énonciations du schéma relèvent de la simple annonce. Par ex., le § 3.1.1 indique que « l'engagement des services de renseignement dans le suivi des individus et des mouvances les plus radicalisées poursuivant un objectif séditionnel sera intensifié ». D'autres y figurent sous réserve de l'adoption de textes modifiant le code de la sécurité intérieure, comme les sommations à effectuer avant de disperser un attroupement, au § 2.6.2, qui a été suivi d'un décret n° 2021-556 du 5 mai 2021 modifiant le code de la sécurité intérieure et relatif aux sommations à effectuer avant de disperser un attroupement. Mais, de manière générale, et plus particulièrement en ce qui concerne les paragraphes qui sont attaqués, vous pourrez y voir un document de portée générale et à caractère impératif, émanant d'une autorité publique adressé aux agents placés sous son autorité et susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre au sens de votre jurisprudence Gisti de 2020 (Section, 12 juin 2020, Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s, n° 418142, AJDA 2020 p. 1407, chron. C. Malverti et C. Beaufils, RFDA 2020 p. 785, concl. G. Odinet et p. 801, note F. Melleray), susceptible donc de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

<sup>2</sup> Dans la limite des conclusions recevables (Ass. 7 juillet 1950, secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil, p. 427).

<sup>3</sup> Le maintien de l'ordre faisait auparavant l'objet de circulaires classiques, par ex. la circulaire du 21 avril 2017 relative au maintien de l'ordre par la police nationale.

<sup>4</sup> Du même jour et mise en ligne sur le site du ministère de l'intérieur le 17 septembre.

**I. C.** Certaines conclusions des requêtes nous apparaissent néanmoins irrecevables en raison de leur tardiveté, puisque présentées après l'expiration du délai de recours de deux mois, sachant que tous les paragraphes attaqués du Schéma sont divisibles les uns des autres.

Ce sont, tout d'abord, les conclusions que la LDH et le SNJ n'ont présentées que dans le mémoire du 22 décembre 2020 contre le § 2.2.1 relatif aux équipements de protection des journalistes (mais ce paragraphe est cependant régulièrement attaqué par les autres requêtes) et contre le § 3.1.4 relatif à la technique dite de « l'encerclement », alors que dans leur requête introductive d'instance du 23 septembre 2020, que vous pouvez en tout état de cause regarder comme constituant le point de départ du délai de recours opposable à ces requérants, ils n'ont contesté que les seuls § 2.2.2 et 2.2.4 relatifs à la communication avec les journalistes et la dispersion des attroupements (pour une tardiveté comparable, v. 17 avril 2015, Stade Toulousain Rugby, n° 375685, aux tables). Certes, formellement, la requête conclut, comme le mémoire complémentaire, à l'annulation de la totalité du Schéma, mais, eu égard aux moyens soulevés elle ne peut qu'être regardée comme dirigée contre ces deux § (v. 23 mai 2012, GISTI, n° 352534, aux tables). Dit autrement, si vous deviez faire droit aux moyens de la requête, vous n'annuleriez pas tout le Schéma, mais seulement les deux § sur lesquels portent les moyens soulevés. Vu autrement, la requête n'est pas motivée, sauf sur les deux § critiqués.

L'usage, comme en l'espèce, de l'article R. 611-22 du code de justice administrative, qui permet devant le Conseil d'Etat d'introduire une requête, laquelle doit en tout état de cause contenir les moyens et conclusions soumis au juge (R. 411-1 du CJA), et d'annoncer la production d'un mémoire complémentaire, qui doit intervenir dans les trois mois à peine de désistement d'office, n'a pas, à notre sens, d'incidence. Cet article n'a pas pour effet de proroger le délai de recours contentieux, et c'est bien dans ce délai de recours que doivent être présentées les conclusions principales de la demande<sup>5</sup>, tout autant que les causes juridiques sur lesquelles elles se fondent<sup>6</sup>.

Pour les mêmes motifs, ce sont pareillement les conclusions de M. G... présentées également contre le § 3.1.4 relatif à la technique dite de « l'encerclement » mais seulement dans un mémoire en réplique du 17 avril 2021 qui sont irrecevables, la requête du 14 octobre 2020 ne visant que le seul § 2.2.4 relatif à la prise en compte des journalistes.

**I. D.** Il en résulte, en premier lieu, évidemment, des conséquences sur le champ des litiges, qui ne portent donc que les § relatifs à la prise en compte des journalistes. Mais nous vous dirons cependant un mot au fond du § 3.1.4, si jamais vous admettiez la recevabilité des conclusions tendant à son annulation, ou si estimiez ne pas avoir besoin de vous prononcer sur leur recevabilité.

---

<sup>5</sup> Les conclusions accessoires (par ex. à fin d'injonction ou tendant au remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens) peuvent être présentées même après l'expiration du délai de recours.

<sup>6</sup> Section, 21 décembre 2018, Société Eden, n° 409678, p. 468, concl. S. Roussel, chronique Y. Faure et C. Malverti, AJDA 2019 p. 271

Il en résulte aussi, en second lieu, que la QPC soulevée par la LDH et le SNJ en ce qui concerne la technique de l'encerclement et qui est dirigée contre les articles L. 211-1 à L. 211-4 et L. 211-9 à L. 211-10 du code de la sécurité intérieure n'a pas à être examinée, car elle est présentée à l'appui de conclusions irrecevables (v. 27 mai 2015, Syndicat de la magistrature, n° 388705, aux tables).

En tout état de cause, elle ne présentait pas de caractère sérieux, ni n'était nouvelle. Réitérant en substance une QPC déjà renvoyée, mais sans le succès escompté, devant le Conseil constitutionnel, qui s'est prononcée par sa décision n° 2020-889 QPC du 12 mars 2021, elle consiste à reprocher aux dispositions du code de la sécurité intérieure relatives aux manifestations sur la voie publique (L. 211-1 à L. 211-4) et aux attroupements (L. 211-9 à L. 211-10) d'être entachées d'incompétence négative, au point de porter atteinte à des droits et libertés que la Constitution garantit, au motif que le législateur « s'est totalement abstenu de prévoir des garanties légales suffisantes et adéquates concernant le recours par les forces de l'ordre » à la technique de l'encerclement. Mais, pour le dire comme l'a jugé le CC dans la décision 889 QPC précitée à propos de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, les dispositions critiquées par la présente QPC, qui portent sur le régime déclaratoire des manifestations et la dispersion des attroupements, n'ont pas pour objet de définir les conditions et les moyens par lesquels les forces de l'ordre assurent leur mission de maintien de l'ordre au cours des manifestations, si bien qu'il ne peut donc leur être reproché d'encadrer insuffisamment le recours par l'État, dans le cadre de cette mission, à certains procédés de maintien de l'ordre tels que la technique dite de « l'encerclement ». En réalité, et les termes même de la question soulevée le montrent, ce n'est pas une question d'incompétence négative du législateur qui est en cause, mais de l'éventuelle nécessité d'une base légale pertinente, sur laquelle il vous appartient de vous prononcer directement en tant que juge de la légalité.

**II. A.** S'agissant des conclusions assurément recevables, sont donc successivement contestées les § 2.2.1, 2.2.2 et 2.2.4. Ils sont critiqués, au regard tant de la DDHC (article 10) que de la ConvEDH (article 10) ou encore du principe d'égalité, doublés de moyens d'incompétence du ministre.

**a)** Rappelons d'abord, comme le font les requêtes, les principes applicables, et plus précisément la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, telle qu'elle résulte en particulier de l'arrêt de Grande chambre du 20 octobre 2015, Pentikäinen c. Finlande (n° 11882/10, § 89).

La Cour y rappelle (§ 88) « le rôle essentiel que jouent les médias dans une société démocratique ». « S'ils ne doivent pas franchir certaines limites », indique la cour, « il leur incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de leurs devoirs et de leurs responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général (...). À leur fonction consistant à en communiquer s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir ».

Concernant plus particulièrement la liberté d'information relatives aux manifestations, la Cour souligne (§ 89) « que les médias jouent un rôle crucial en matière d'information du public sur la manière dont les autorités gèrent les manifestations publiques et maintiennent l'ordre. En pareilles circonstances, le rôle de « chien de garde » assumé par les médias revêt une importance particulière en ce que leur présence garantit que les autorités pourront être amenées à répondre du comportement dont elles font preuve à l'égard des manifestants et du public en général lorsqu'elles veillent au maintien de l'ordre dans les grands rassemblements, notamment des méthodes employées pour contrôler ou disperser les manifestants ou maintenir l'ordre public ». La Cour en déduit alors que « toute tentative d'éloigner des journalistes des lieux d'une manifestation doit être soumise à un contrôle strict ».

Dans ce même arrêt (§ 90), la Cour « rappelle également que la protection que l'article 10 offre aux journalistes est subordonnée à la condition qu'ils agissent de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect des principes d'un journalisme responsable ». Cette notion de « journalisme responsable » porte principalement sur des questions concernant le contenu des publications ou des déclarations orales. Toutefois, précise la Cour, « le journalisme responsable, activité professionnelle protégée par l'article 10 de la Convention, est une notion qui ne couvre pas uniquement le contenu des informations qui sont recueillies et/ou diffusées par des moyens journalistiques. Elle englobe aussi, entre autres, la licéité du comportement des journalistes, du point de vue notamment (...) de leurs rapports publics avec les autorités dans l'exercice de leurs fonctions journalistiques ».

C'est pourquoi la Cour (§ 91) réaffirme que les journalistes qui exercent leur liberté d'expression assument « des devoirs et des responsabilités » et « elle rappelle que le paragraphe 2 de l'article 10 ne garantit pas une liberté d'expression sans aucune restriction, même quand il s'agit de rendre compte dans la presse de questions sérieuses d'intérêt général (...) ».

**b)** Ajoutons ensuite qu'il vous appartient, conformément à la jurisprudence Gisti précitée, d'accueillir les conclusions du recours si le Schéma « fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure ».

**c)** Précisons enfin que, s'agissant d'un document qui constitue fondamentalement une circulaire adressée aux forces du maintien de l'ordre, et qui a donc pour objet de leur livrer la manière de faire au regard des lois et règlements applicables, il convient selon nous d'aborder ce schéma comme comportant une interprétation de ces lois et règlements et comme n'ayant pas eu l'intention de s'en écarter, car ne pouvant avoir cette faculté. Mais l'intention ne fait pas tout et nous allons le voir, les formulations employées par le Schéma sont parfois ambiguës, voire maladroites et, nous pensons, au moins pour l'une d'elles, illégale.

**II. B.** Le § 2.2.1 réaffirme tout d'abord la nécessité de préserver l'intégrité physique des journalistes sur le terrain. Il indique ensuite qu'eu égard à l'environnement dans lequel ils

évoluent, les journalistes peuvent porter des équipements de protection, dès lors que leur identification est confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation.

Le libellé de ce § est profondément trompeur, car, en réalité, il ne traite pas d'un droit ou d'une interdiction de porter des équipements de protection, dont il n'est au demeurant pas précisé contre quoi, mais plus spécifiquement, comme l'explique le ministre en défense, de la dissimulation du visage. En effet, les journalistes comme tout autre personne, demeurent libres, en principe, de se vêtir « d'équipements de protection ».

Toutefois, l'article 431-9-1 du code pénal<sup>7</sup>, ajouté à la contravention déjà prévue à l'article R. 645-14<sup>8</sup>, réprime d'une sanction délictuelle le fait « pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime ». Cette disposition, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations) interdit donc, en cas de troubles à l'ordre public ou de risques de troubles à l'ordre public, la dissimulation volontaire du visage sans motif légitime. Le Schéma national de maintien de l'ordre a entendu reconnaître aux journalistes un motif légitime à se dissimuler le visage pour le protéger (par des casques, masques ou lunettes par ex.), ce qui n'est nullement critiquable.

Le Schéma indique cependant qu'il faut que leur identification soit confirmée et leur comportement exempt de toute infraction ou provocation.

La première condition, relative à l'identification, ne nous apparaît pas poser de difficultés, dans la mesure où, dépourvue de toute précision quant aux modalités de cette identification, elle doit se comprendre comme permettant à un journaliste d'établir sa qualité par tous moyens. Cette condition, ainsi comprise, apparaît légitime afin de permettre aux forces de l'ordre de vérifier que la personne qui se dissimule le visage dispose d'un motif légitime pour ce faire, ici fondé sur la qualité de journaliste, et n'est ainsi pas passible de l'infraction pénale.

La seconde condition, tenant au comportement exempt de toute infraction, est quelque peu étonnante, mais ne nous pose pas non plus de difficultés. Elle est étonnante, car on ne comprend pas réellement pourquoi elle est mentionnée dans ce paragraphe en particulier, alors qu'il est évident qu'une personne, qu'elle soit journaliste ou non, qu'elle porte des équipements de protection ou non, qu'elle se dissimule le visage ou non, ne saurait être habilitée à commettre des infractions. Son comportement doit donc être, évidemment, exempt de toute infraction, qu'elle porte un casque sur la tête ou non. En le rappelant, et nous ne lisons pas autrement ce morceau de phrase, le Schéma n'ajoute donc rien à l'état du droit.

---

<sup>7</sup> Issu de la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

<sup>8</sup> Créée par le décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique (sur cette disposition, v. 23 février 2011, Syndicat national des enseignants de second degré, fédération syndicale unitaire, H... et syndicat des avocats de France et B... et L..., n°s 329477 329538 329990 330890, aux Tables)



La troisième condition est plus difficile à comprendre. Les journalistes peuvent porter des équipements de protection dissimulant le visage si leur comportement est exempt de toute provocation. Provocation de qui ? Provocation à quoi ? L'indétermination de la formulation ne permet pas d'en comprendre le sens exact et le ministre ne l'explique pas autrement que par le principe de « licéité du comportement des journalistes », mais ce principe est déjà rappelé par la condition qui précède relative au comportement exempt d'infractions, car il existe des « provocations » constitutives d'infractions, comme par ex. « la provocation directe à un attroupement armé, manifestée soit par des cris ou discours publics, soit par des écrits affichés ou distribués, soit par tout autre moyen de transmission de l'écrit, de la parole ou de l'image » réprimée par l'article 431-6 du code pénal. En distinguant la provocation de l'infraction, le Schéma nous apparaît en réalité avoir ajouté une condition insuffisamment précise et compréhensible au motif légitime permettant à des personnes, ici les journalistes, de se couvrir le visage pour se protéger. Dès lors, nous vous invitons à annuler les termes « ou provocation » figurant au § 2.2.1.

**II. C.** Le § 2.2.2 indique qu'un officier référent peut être utilement désigné au sein des forces de l'ordre et un canal d'échange dédié mis en place, tout au long de la manifestation, avec les journalistes, titulaires d'une carte de presse, accrédités auprès des autorités.

Par ce §, le Schéma a entendu favoriser les échanges directs avec les journalistes au cours des manifestations, par l'intermédiaire d'un groupe Whatsapp dédié par ex. Ce n'est pas critiqué en soi par les requérants. Ce sont les conditions relatives à la carte de presse et à l'accréditation qui sont en débat.

Précisons pour, si besoin, dissiper tout malentendu, que ces conditions sont seulement relatives au canal d'échange dédié et ne signifient aucunement que, plus généralement, seuls des journalistes titulaires de la carte de presse et accrédités sont autorisés à couvrir une manifestation. Ce n'est absolument pas le sens de ce §. Autrement dit, les conditions d'exercice de la profession de journaliste ne sont pas affectées par ce §. Seul l'échange d'informations avec les forces de l'ordre est en jeu.

Le ministre explique la première condition, relative à la carte de presse, par son choix de ne transmettre des informations privilégiées, via le canal dédié, qu'aux journalistes professionnels, ce qui lui permet de s'assurer de la fiabilité des échanges. C'est une préoccupation que l'on peut comprendre dès lors que la profession ou plus exactement l'activité de journaliste n'a pas des contours strictement délimités et que le vocable « journaliste » recouvre aujourd'hui des réalités fort différentes, qui vont, pour ce qui concerne les manifestations, des reporters de terrain « classiques » travaillant pour une entreprise de presse aux « indépendants », voire aux journalistes « autoproclamés », dont tous n'agissent pas nécessairement « de bonne foi » et « dans le respect des principes d'un journalisme responsable » pour employer la terminologie précitée de la CourEDH.

Selon l'article L. 7111-3 du code du travail, « est journaliste professionnel toute personne qui a pour activité principale, régulière et rétribuée, l'exercice de sa profession dans une ou

plusieurs entreprises de presse, publications quotidiennes et périodiques ou agences de presse et qui en tire le principal de ses ressources ». En souhaitant mettre en œuvre le canal dédié au profit des journalistes professionnels, le Schéma a retenu un critère certes restrictif, mais qui nous paraît cependant objectif et justifié, car il vise ainsi les salariés des entreprises de presse, des publications quotidiennes et périodiques et des agences de presse.

Pour ce faire, le Schéma a assimilé « journalistes professionnels » et « journalistes titulaires de la carte de presse ». Il est vrai que si tous les journalistes titulaires de la carte de presse sont des journalistes professionnels, en revanche tous les journalistes professionnels ne sont pas titulaires de la carte de presse. Ce sont les articles R. 7111-1 et suivants qui régissent la délivrance de la carte d'identité professionnelle des journalistes, communément appelée « carte de presse ». Comme l'indiquait le président Guyomar dans ses conclusions sur votre décision D... du 15 novembre 2006 (n° 289762, au Lebon), « la détention de la carte n'est pas un préalable obligatoire à l'exercice de la profession. Elle n'est pas davantage la condition d'application du statut dans les rapports entre le journaliste et son employeur (12 octobre 1979, Société agence économique et financière « Le nouveau journal » p. 376). En d'autres termes, s'il n'est pas nécessaire d'avoir la carte de presse pour bénéficier du statut de journaliste, il est nécessaire d'avoir la qualité de journaliste professionnel pour en obtenir la délivrance »<sup>9</sup>. Et de fait, tous les journalistes professionnels ne sont pas détenteurs de la carte de presse<sup>10</sup>.

Néanmoins, en retenant ce critère de la carte de presse, le Schéma présente l'avantage de la simplicité et surtout de l'objectivité. Il évite en effet de conférer à l'autorité de police une quelconque compétence pour déterminer elle-même la qualité de journaliste professionnel, ce qui relève de la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels. Ce critère, fondé sur les dispositions du code du travail, nous paraît donc justifié.

La seconde condition peut et, à notre sens, doit se comprendre comme impliquant seulement que l'accès au canal d'échange dédié résulte d'un enregistrement auprès des forces de l'ordre après vérification. C'est la signification que l'on peut en effet retenir du terme « accréditation ». C'est-à-dire que pour participer au canal, il ne suffit pas de transmettre une liste de numéros aux forces de l'ordre, qui les ajouterait à la liste de diffusion dédiée, encore faut-il se faire connaître et reconnaître. Il s'agit bien d'un « enregistrement », automatique indique le ministre, et non d'une autorisation préalable à caractère discrétionnaire. Ce faisant, le Schéma a retenu une condition qui apparaît tout à fait légitime afin que l'autorité publique puisse contrôler, au mieux, la diffusion des informations qu'elle souhaite pouvoir délivrer aux journalistes et aux seuls journalistes ou plus exactement certains d'entre eux.

Dans ces conditions, nous vous invitons à rejeter les conclusions dirigées contre le § 2.2.2.

---

<sup>9</sup> « La qualité de journaliste professionnel est-elle subordonnée à celle de salarié ? », Droit social 2007, p. 314.

<sup>10</sup> La commission indépendante sur les rapports entre la presse et les forces de l'ordre indique que « des sources ont estimé, même si ce chiffre est difficile à évaluer, entre 30 et 40 % la proportion de journalistes qui en sont dépourvus » (rapport du 2 avril 2021, p. 26).



**II. D.** Le § 2.2.4 propose aux journalistes des sensibilisations au cadre juridique des manifestations, aux cas d'emploi de la force et notamment aux conduites à tenir lorsque les sommations sont prononcées, ainsi qu'aux dispositions du Schéma. Il ajoute qu'il importe à cet égard de rappeler que le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit des journalistes ou de membres d'associations. Dès lors qu'ils sont au cœur d'un attroupement, ils doivent, comme n'importe quel citoyen obtempérer aux injonctions des représentants des forces de l'ordre en se positionnant en dehors des manifestants appelés à se disperser.

Les organisations représentatives des journalistes ont vu dans ce §, qu'elles ont lu comme les obligeant à quitter les lieux, une limitation à la liberté de la presse et au droit d'informer. Il nous semble cependant qu'elles lui ont donné une portée qu'il n'a pas. Là aussi, il convient en effet de distinguer entre ce que ce § énonce et ce qu'il ne dit pas et ne saurait d'ailleurs dire. Et pour ce faire, il y a lieu, selon nous, de lire les deux phrases contestées indépendamment l'une de l'autre.

Première phrase : « le délit constitué par le fait de se maintenir dans un attroupement après sommation ne comporte aucune exception, y compris au profit des journalistes ou de membres d'associations ». En substance, cette phrase se présente comme une interprétation, appliquée au cas particulier des journalistes, de l'article 431-4 du code pénal, selon lequel : « Le fait, pour celui qui n'est pas porteur d'une arme, de continuer volontairement à participer à un attroupement après les sommations est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende ». En énonçant que toute personne, même si elle est journaliste, qui continue de participer volontairement à un attroupement après sommation relève du délit précité, le Schéma ne donne pas de la loi une interprétation inexacte. Au demeurant, il doit en tout état de cause se lire sans préjudice de l'appréciation souveraine des juridictions pénales saisies de cas concrets. Mais il ne vise donc que la seule situation particulière, certes qui peut paraître quelque peu stigmatisante alors que l'on peut penser qu'elle ne recouvre pas, de loin, l'essentiel du délit dont s'agit, de la personne qui est journaliste, qui participe à un attroupement et continue volontairement d'y participer.

Deuxième phrase : « Dès lors qu'ils sont au cœur d'un attroupement, ils doivent, comme n'importe quel citoyen obtempérer aux injonctions des représentants des forces de l'ordre en se positionnant en dehors des manifestants appelés à se disperser ». Nous lisons cette phrase comme étant indépendante de la première, le « dès lors » n'ayant aucune fonction logique avec elle. En effet, s'il fallait considérer que le journaliste qui se trouve au « cœur d'un attroupement » est passible du délit de l'article 431-4 du code pénal, il y aurait alors une méconnaissance de la loi, car se trouver au cœur d'un attroupement, ce n'est pas « continuer volontairement à participer à un attroupement ». Mais il y a bien, à notre sens, indépendance des deux phrases, car le Schéma distingue le journaliste qui se trouve au cœur de l'attroupement, des manifestants appelés à se disperser. Ce sont ces manifestants, participant volontairement à l'attroupement, qui doivent se disperser. Les journalistes, eux, doivent seulement se dissocier de ces manifestants, se positionner à l'écart de l'attroupement. Mais, en aucun cas, nous n'interprétons la phrase attaquée comme imposant aux journalistes de quitter les lieux et donc de cesser d'exercer leur activité<sup>11</sup>. Il s'agit seulement de faciliter le

travail des forces de l'ordre tout en préservant l'intégrité des journalistes – c'est bien l'objet de ces paragraphes – notamment parce qu'après les sommations réglementaires, les forces de l'ordre peuvent faire usage de la force et qu'il convient d'en permettre un usage efficace et de prémunir les journalistes des conséquences physiques qu'ils n'ont pas à subir.

Dans le Schéma, un retour à la ligne avant le « Dès lors », ou mieux encore, un « d'une part » et « d'autre part », n'auraient pas été superflus, mais leur absence ne constitue pas une illégalité.

**III.** Quelques mots, comme promis, même si nous pensons à titre principal que les conclusions le concernant sont irrecevables, sur le § 3.1.4, qui énonce que « sans préjudice du non-enfermement des manifestants, condition de la dispersion, il peut être utile, sur le temps juste nécessaire, d'encercler un groupe de manifestants aux fins de contrôle, d'interpellation ou de prévention d'une poursuite des troubles. Dans ces situations, il est systématiquement laissé un point de sortie contrôlé aux personnes ». Il s'agit de la technique dite de l'encercllement ou de la souricière, parfois aussi désignée, mais il faut constater qu'il y a en réalité des différences de degré voire de nature entre toutes ces mesures, comme la technique de la nasse, de l'encagement ou encore du kettling (« enchaudronnement »). La CourEDH emploie aussi le mot de « confinement », mais il convient certainement de le réserver à d'autres situations.

La LDH et le SNJ soutiennent que seule la loi peut prévoir une telle mesure, qui porte atteinte à la liberté d'aller et venir.

Il se peut, en effet, que, dans une situation donnée, l'encercllement, et plus exactement l'encagement, de manifestants constitue, eu égard à sa durée et ses conditions d'exécution, une mesure portant atteinte à la liberté d'aller et venir, voire, comme la CourEDH en a admis le principe, une privation de liberté (v. Gde Ch., 15 mars 2012, Austin et autres c. Royaume-Uni, n°s 39692/09, 40713/09 et 41008/09, qui concernait le « kettling » d'environ 1 500 personnes à Oxford Circus, de 14h à 21h)<sup>12</sup>.

Mais le Schéma se borne à prévoir un simple positionnement des forces de l'ordre, autour d'un groupe de manifestants, en réservant précisément qu'il n'y ait pas enfermement des manifestants et qu'il soit systématiquement laissé un point de sortie. L'énoncé du § 3.1.4, qui ne prévoit ainsi pas l'usage de la « nasse »<sup>13</sup>, ne peut donc être considéré comme impliquant une atteinte à la liberté d'aller et de venir, sachant que la liberté d'aller et venir ne saurait faire obstacle à ce que les autorités habilitées procèdent, si les conditions pour se faire sont réunies, à des contrôles ou des interpellations.

---

<sup>11</sup> V. en ce sens le rapport du 2 avril 2021 préc., p. 76.

<sup>12</sup> Dans cette affaire, la Cour ne s'est pas prononcée sur le terrain de l'article 2 du Protocole n°4 à la Convention qui garantit le droit à la liberté de circulation, le Royaume-Uni n'ayant pas ratifié le Protocole n° 4 et n'étant donc pas tenu par cet instrument.

<sup>13</sup> En ce sens v. un article de membres de l'Observatoire parisien des libertés publiques, « La pratique de la nasse au regard du droit européen des droits de l'Homme », La revue des Droits de l'homme.

Vous pourriez donc aussi rejeter au fond la demande d'annulation de ce §.

IV. Pour toutes les raisons qui précèdent, et à l'exception de l'annulation partielle que nous vous proposons, il en résulte que le ministre de l'intérieur, en adoptant le Schéma national du maintien de l'ordre, est resté dans les limites des pouvoirs qui sont les siens et qui lui permettent de donner aux agents placés sous sa hiérarchie des instructions conformes aux lois et règlements et d'encadrer, par des mesures générales, le fonctionnement des services dont il a la responsabilité, si bien que le Schéma en litige n'a pas empiété sur le domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution, ni même sur celui du pouvoir réglementaire qu'il appartiendrait au Premier ministre d'exercer.

Le Schéma a ses défauts, car le ministre s'est livré à un exercice délicat : saisir avec peu de mots, peut-être trop peu de mots, des situations complexes, et nous reconnaissons avoir le plus souvent opté pour une interprétation neutralisante de ces défauts, mais, à notre sens, le Schéma n'a pas celui, radical, de l'incompétence.

V. Enfin, n'oublions pas, pour terminer, le surplus des conclusions de la requête de M. G..., qui, en dehors des conclusions que nous avons déjà examinées, ne se plaint pas de ce qui est écrit dans le Schéma national du maintien de l'ordre, mais de ce qui ne s'y trouve pas, à savoir la prise en compte, dans des conditions comparables à celle des journalistes, de la situation des « observateurs ».

M. G... explique que les missions des observateurs consistent à recueillir des informations sur les pratiques du maintien de l'ordre dans le cadre notamment de manifestations sur la voie publique, afin de documenter les conditions dans lesquelles les autorités interviennent à cette occasion, ce qui constitue un préalable indispensable à l'élaboration de notes, communiqués et rapports d'analyse ayant vocation à informer non seulement le public, mais aussi les pouvoirs publics, et permet ainsi à tous d'être en mesure de se forger une opinion libre dans le cadre de la tenue du débat public. Pour M. G..., il ne fait nul doute que le travail des observateurs doit, à ce titre, faire l'objet d'une protection particulière, or le Schéma national du maintien de l'ordre ne garantit nullement ce droit.

Toutefois, comme nous vous l'avons dit, le Schéma national du maintien de l'ordre n'a pas de caractère exhaustif et n'a aucune obligation de l'être. S'agissant d'un document qui donne des instructions aux services, qui n'a aucunement qualité pour se substituer aux lois et règlements mais qui a seulement pour objet de les interpréter et d'organiser les services en conséquence, le ministre était libre d'en définir le périmètre.

C'est la raison pour laquelle vous jugez avec constance que l'administration n'est jamais tenue de prendre une circulaire pour interpréter l'état du droit existant (8 décembre 2000, Syndicat Sud-PTT-Pays de Savoie, n° 209287, T. p. 1141 ; 14 mars 2003, L G..., n° 241057, T. pp. 617-897 ; 30 mars 2005, Syndicat national professionnel des médecins du travail, n° 266127, T. p. 692 ; 14 octobre 2020, Association pour une consommation éthique, n° 434802, aux tables). Pour cette raison, sont irrecevables des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint

de prendre une circulaire (8 juin 2016, AFEP, n° 383259, Lebon p. 230, RJF 2016 n° 870, concl. E. Crépey C870)<sup>14</sup>.

Et quand l'administration ne dit rien dans une circulaire, c'est donc qu'elle ne prend pas position. Il en résulte que le recours contre une circulaire « en tant qu'elle ne dit rien » ne peut qu'être rejeté (21 septembre 2015, M. X..., n° 391323, T. p. 527 ; 27 juin 2018, Société CERP Rhin Rhône Méditerranée, n° 419030, aux tables)<sup>15</sup>. En effet, le silence ne fait pas grief car il n'est ni impératif, ni n'a d'effet notable, puisqu'il n'a même aucun effet.

En l'espèce, le Schéma national du maintien de l'ordre ne comporte aucun énoncé spécifique aux observateurs, pas plus d'ailleurs qu'il ne comporte de développements particuliers pour d'autres catégories de personnes, également concernées par des manifestations sur la voie publique et les opérations de maintien de l'ordre (par ex. les personnels de secours, à l'exception d'une mention des services d'incendie et de secours au § 2.4.7 ; les commerçants ou les riverains, dont les droits et libertés sont tout autant affectés ; etc.).

Mais, il n'y a aucune conséquence à déduire de ce silence du Schéma à propos des observateurs. Avec ou sans le Schéma, les observateurs peuvent exercer les droits qui leur sont reconnus par la Constitution, les conventions internationales et les lois, sachant par ailleurs, mais nul besoin d'un Schéma pour le rappeler, que leur comportement doit également, et évidemment, être exempt de toute infraction.

Dans ces conditions, la requête de M. G... ne peut qu'être rejetée.

## VI. PCMNC :

- à l'admission des interventions, dans la limite des conclusions recevables ;
- à titre principal, à l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre le § 3.1.4 et, pour ce motif, à ce qu'il n'y ait pas lieu de se prononcer sur la QPC soulevée ; à titre subsidiaire à ce qu'il n'y ait pas lieu de renvoyer cette question au CC et au rejet au fond des conclusions d'annulation de ce § ;
- à l'annulation des mots « ou provocation » figurant au § 2.2.1 ;
- au rejet du surplus des conclusions d'annulation et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat le versement aux organisations requérantes d'une somme au titre des frais d'instance.

---

<sup>14</sup> Elles sont en revanche recevables pour des refus d'abroger des circulaires : 26 décembre 2018, n° 424759, Société Massis import-export Europe, aux tables.

<sup>15</sup> Il n'y a qu'un cas, qui n'est pas une véritable exception à cette jurisprudence, où le silence, qui est en réalité une omission, est censurée : est annulé un commentaire au motif qu'il est incomplet lorsqu'une réserve d'interprétation à laquelle le CC avait subordonné la conformité à la Constitution du texte commenté n'est pas reprise. Dans ce cas particulier, l'interprétation sans la réserve est une fausse interprétation du texte, ie une erreur de droit (8 juin 2016, AFEP préc.).